

JOURNAL OF  
**DEMOCRACY**  
EM PORTUGUÊS

*Volume 1, Número 2, Outubro de 2012*

## **Dossiê Primavera Árabe**

### **As Linguagens das Revoluções Árabes**

*Abdou Filali-Ansary*

### **Por que não há Democracias Árabes?**

*Larry Diamond*

### **A Transição na Tunísia e a Mútua Tolerância**

*Alfred Stepan*

---

## **Dossiê Sudeste Asiático**

### **Reforma Econômica e Autoritarismo no Vietnã, Laos e Camboja**

*Martin Gainsborough*

### **Estados Fortes e Democratização na Malásia e Singapura**

*Dan Slater*

**CONSELHO EDITORIAL**

*Bernardo Sorj*  
*Sergio Fausto*  
*Diego Abente Brun*  
*Mirian Kornblith*

**CONSELHO ASSESSOR**

*Fernando Henrique Cardoso*  
*Antonio Mitre*  
*Larry Diamond*  
*Marc F. Plattner*  
*Simon Schwartzman*

**TRADUÇÃO**

*Elis Lavanholi*

**REVISÃO TÉCNICA**

*Rodrigo Brandão*

# Apresentação

Este segundo número do *Journal of Democracy em Português* traz dois conjuntos de artigos. O primeiro se refere às visíveis mudanças políticas no convulsionado mundo árabe. O segundo, às praticamente invisíveis perspectivas de mudança política em sólidos regimes não democráticos do Sudeste Asiático.

O interesse pela chamada “Primavera Árabe” quase dispensa justificação. Até dois anos atrás, quando protestos pró-democracia tomaram as praças de Túnis e do Cairo, ninguém acreditava que as longevas autocracias da Tunísia e do Egito estivessem perto do fim. Hoje a pergunta é se serão realmente democráticos os regimes que se estão erguendo naqueles dois países, bem como na Líbia. E se as mudanças que se iniciaram no Norte da África poderão alastrar-se pelo Oriente Médio.

Essas questões são abordadas, respectivamente, por Alfred Stepan, em “A Transição na Tunísia e a Mútua Tolerância”, e por Larry Diamond, em “Por que não há Democracias Árabes?”. Stepan é professor da Universidade de Columbia, em Nova York, e se destacou no estudo comparativo de transições para a democracia em países do Ocidente, entre eles o Brasil. Faz dez anos, suas atenções se voltaram para o mundo árabe. Desde então, Stepan sustenta o argumento de que a infreqüência de democracias no mundo árabe se explica menos pela existência de populações majoritariamente mulçumanas e mais pelas estruturas sociais e políticas associadas ao controle familiar-estatal sobre fontes abundantes de petróleo. O autor encontra na Tunísia, país de maioria mulçumana e pobre em petróleo, mais um exemplo a sustentar sua tese. No artigo aqui publicado, ele reconstrói a tessitura dos acordos que permitiram a deposição relativamente incruenta de Ben Ali e a transição pacífica

para a democracia. A narrativa é pontuada por referências a entrevistas por ele realizadas com líderes políticos da chamada “Revolução de Jasmim” ao longo de 2011.

Stepan identifica nos acordos políticos da transição tunisiana a formação do que ele chama de uma tolerância mútua. De um lado, a aceitação, por parte dos cidadãos religiosos, de que apenas as leis constitucionais - e não supostas leis divinas - podem limitar a liberdade de decisão dos chefes de governo e parlamentos democraticamente eleitos. De outro, a aceitação, por parte do Estado laico, de que os cidadãos religiosos têm o direito de se organizar e manifestar politicamente com base nos valores de suas crenças religiosas. Para o autor, o desenvolvimento da “mútua tolerância” seria indispensável à consolidação da democracia na Tunísia. Embora ainda em aberto, Stepan é otimista em relação a essa possibilidade. Otimismo que não se repete em relação ao Egito, por razões que o leitor encontrará no artigo.

Em “Por que não há Democracias Árabes?”, Larry Diamond segue a mesma trilha de Stepan e se aprofunda nas causas da inexistência de democracias em países árabes com grande produção e exportação de petróleo. Embora esse artigo tenha sido escrito em 2010, antes portanto do início da “Primavera Árabe”, decidimos incluí-lo porque os Petroestados árabes continuam incólumes às mudanças desencadeadas a partir da Tunísia e do Egito. Os países da Península Arábica, com a Arábia Saudita ao centro, constituem ainda uma fortaleza autoritária aparentemente inexpugnável. Se ampliarmos o mapa, surgirá o Iraque, onde a ditadura de Saddam Hussein já não mais existe. Mas ali se tratou de uma transição “at gun point”, no bojo de uma ocupação militar estrangeira, cujos desdobramentos políticos, aliás, são ainda muito incertos.

O terceiro artigo do dossiê sobre a “Primavera Árabe” – na verdade, o primeiro, por ordem de apresentação – difere dos anteriores por trafegar não no mundo das instituições políticas, mas, sim, da linguagem política. Abdou Filali-Ansary o escreveu para a confe-

rência “The Seymour Martin Lipset Lecture on Democracy in the World”, de 2012, ocasião em que anualmente o National Endowment for Democracy distingue destacados líderes políticos e intelectuais comprometidos com a democracia.

Em seu texto, Filali-Ansary faz uma fascinante incursão pelos sentidos nem sempre únicos de palavras e slogans empregados por líderes e militantes da “Primavera Árabe”. Para o autor, está em formação uma nova linguagem da política em países como o Egito e a Tunísia. Ela se alimentaria de duas vertentes distintas: a apropriação de conceitos e palavras da tradição política ocidental, como sociedade civil e direitos humanos, e a ressignificação de conceitos e palavras da tradição islâmica. A depender do contexto, exemplifica, um apelo ao retorno da *shari‘a* pode significar tanto o desejo de imposição legal generalizada de um código de conduta pessoal severo e discriminatório contra as mulheres como, alternativamente, a moralização da vida pública contra a corrupção e o abuso do poder. Filali-Ansary não desconhece o risco de que as revoluções árabes produzam regimes políticos fundamentalistas, embora seja otimista quanto às chances de que acabem por prevalecer fundamentos democráticos de legitimação do poder político. Seu artigo é, na verdade, um alerta contra “um secularismo de mente estreita”, incapaz, segundo o autor, de perceber a ressignificação de parte do léxico religioso por novas práticas e aspirações potencialmente democráticas nas sociedades árabes.

Passemos ao segundo conjunto de artigos deste número, referidos ao Sudeste Asiático. A região é uma peça cada vez mais importante do complexo quebra-cabeça geopolítico e geoeconômico do mundo atual. Isso se dá pela crescente integração dos países da região ao sistema produtivo organizado em torno da China e pela contraofensiva econômica e militar dos Estados Unidos para contrabalançar o peso do gigante chinês naquela parte do mundo. Além disso, o Sudeste Asiático frequenta o debate global sobre modelos de desenvolvimento, com prestígio ascendente depois do colapso do socialismo e da crise do chamado “Consenso de Washington”.

Ali, parece haver-se estruturado uma fórmula estável de crescimento econômico, progresso social e autoritarismo, em que o fortalecimento do primeiro e segundo termos da equação não resulta em enfraquecimento do terceiro, contrariando a crença de que o desenvolvimento econômico e social acarretaria inevitavelmente a liberalização política dos regimes autoritários. O mesmo se passa na China, em escala ampliada, onde reformas capitalistas graduais desencadearam um processo de crescimento econômico e mobilidade social ascendente sem paralelo na história, sem que isso tenha colocado em xeque o regime de partido único. Esse “modelo” (desenvolvimentista, autoritário e eficiente) encontra adeptos em outros lugares no mundo, em especial entre governantes africanos que buscam os benefícios do crescimento sem os riscos – sobretudo para eles – da liberalização política e econômica. Mesmo na América Latina há quem veja o “modelo” com bons olhos, como contraponto, quando não uma alternativa, aos modelos ocidentais de capitalismo liberal-democrático.

As semelhanças entre os países do Sudeste Asiático escondem, porém, realidades distintas, mesmo entre os que se desenvolvem sob regimes não democráticos. É dessas realidades distintas que tratam os artigos de Martin Gainsborough, sobre Vietnã, Camboja e Laos, e de Dan Slater, da Universidade de Chicago, sobre Malásia e Singapura.

O primeiro grupo de países foi palco de um dos mais prolongados conflitos do período da Guerra Fria, no qual se envolveram direta ou indiretamente Estados Unidos, União Soviética e China. Desses conflitos resultou a implantação de regimes comunistas a partir da segunda metade da década de 1970. Já Malásia e Singapura se mantiveram relativamente à margem da Guerra Fria porque suas elites locais, em aliança com os antigos colonizadores ingleses, conseguiram fazer frente aos movimentos sociais e sindicais de esquerda já na primeira etapa da vida política pós-colonial. Criaram-se ali ditaduras capitalistas amparadas por Estados com grande capacidade não apenas de reprimir opositores, mas também de orquestrar o crescimento econômico e distribuir a renda.

Nos últimos vinte anos, Vietnã, Laos e Camboja seguiram os passos da China, introduzindo reformas econômicas sem alterar o regime político, ao passo que Malásia e Singapura caminharam lentamente na direção de uma democracia com eleições mais disputadas, embora estejam ainda muito aquém de uma real alternância no poder. A existência de um Estado com alta capacidade de gestão da economia e da sociedade e de uma classe média ampla e interessada em conservar os ganhos obtidos sob o autoritarismo faz Slater prever uma transição estável de Malásia e Singapura em direção a regimes mais plenamente democráticos. Eles farão, acredita o autor, percurso semelhante ao realizado por Taiwan e Coreia do Sul a partir do final dos anos 80. Já Gainsborough é mais cético em relação a uma transição democrática no Vietnã, Laos e Camboja, países não apenas mais pobres que Malásia e Singapura, mas também com classes médias mais dependentes do Estado. Nos próximos anos, mudanças políticas mais significativas nesses três países só ocorreriam, na visão do autor, se provocadas por mudanças maiores na China.

Com um dossiê sobre a “Primavera Árabe” e outro sobre países não democráticos do Sudeste Asiático, este segundo número segue as pegadas do primeiro. Reafirmamos, assim, a linha editorial de oferecer ao público de língua portuguesa informação e análise de qualidade sobre processos políticos que estão moldando o mundo multipolar e ampliando o leque de desafios práticos e teóricos à organização democrática da vida social e política.

Bernardo Sorj e Sergio Fausto  
*Diretores de Plataforma Democrática*

## Dossiê Sudeste Asiático

# REFORMA ECONÔMICA E AUTORITARISMO NO VIETNÃ, LAOS E CAMBOJA\*

*Martin Gainsborough*

*Martin Gainsborough é professor de política de desenvolvimento na Faculdade de Sociologia, Política e Estudos Internacionais da Universidade de Bristol. Entre suas publicações estão: “Vietnam: Rethinking the State” (2010) (“Vietnã: Repensando o Estado”, em tradução livre) e “Changing Political Economy of Vietnam: The Case of Ho Chi Minh City” (2003) (“Economia Política do Vietnã em Transformação: O caso da Cidade de Ho Chi Minh”, em tradução livre).*

Considerados em conjunto, Vietnã, Camboja e Laos podem ser comparados a um quebra-cabeça. Enquanto o Vietnã e o Laos permanecem como Estados comunistas unipartidários, o Camboja – sob a supervisão da comunidade internacional – passou por uma transição democrática em 1993. No entanto, a política dos três países acabou se tornando notavelmente semelhante, caracterizada pela falta de compromisso com valores liberais. Na busca por uma explicação para o fato, devemos levar em consideração a importância da cultura política e da “política do dinheiro” (*money politics*), ao mesmo tempo em que o ativismo da sociedade civil e os protestos espontâneos tornam-se cada vez mais comuns.

Vietnã, Camboja e Laos são frequentemente agrupados para fins de análise. Há motivos óbvios para isso. Todos são antigas colônias

\*Publicado originalmente como “Elites vs. Reform in Laos, Cambodia, and Vietnam”, *Journal of Democracy*, Volume 23, Número 2, Abril de 2012 © 2012 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

da França – no passado, conhecidas, em conjunto, como a “Indochina Francesa” – e próximos uns dos outros no sudeste do continente asiático. Todos testemunharam a ascensão de partidos comunistas ao poder nacional em meados da década de 1970. Outra questão relevante é a tentativa mal sucedida do Vietnã durante a Guerra Fria de desempenhar um papel de importante liderança na Indochina, incorporando o Camboja e o Laos após invadir o primeiro em 1978. Desde o fim da Guerra Fria, os três países são considerados um conjunto por estarem entre os Estados mais pobres do Sudeste Asiático, por serem ligados pela sub-região do Grande Mekong e por estarem entre os membros mais recentes da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ANSA). Os três países também têm registrado alto crescimento econômico e diminuição da pobreza desde a década de 1990 e passam por um processo de “reforma” que envolve uma mudança de planejamento central para uma economia de mercado.

No entanto, Vietnã, Camboja e Laos são Estados soberanos independentes, com histórias e influências pré-coloniais distintas. Cada um deles passou por uma experiência diferente sob o domínio colonial francês e apresenta – ainda que de modo sutil – características pós-coloniais igualmente distintas. Também não se pode afirmar que os três Estados seguiram a mesma trajetória desde o fim da Guerra Fria. O Vietnã e o Laos não passaram por uma transição democrática e continuam sendo Estados comunistas unipartidários. O Camboja, por outro lado, passou por tal transição (supervisionada pela comunidade internacional) em 1993, embora muitos de seus progressos democráticos tenham sido revertidos.

Além disso – considerando-se que os três estão mais integrados à economia do sudeste asiático e à economia global –, suas circunstâncias distintas os fazem reagir de maneiras diferentes a forças externas econômicas, políticas e culturais. Essas circunstâncias incluem problemas de dimensão e localização. O Vietnã, com 86 milhões de habitantes, deixa para trás o Camboja (com 15 milhões) e o Laos (com apenas sete milhões), que – além de montanhoso e de não pos-

suir saída para o mar – é o mais pobre e o menor dos três países. A economia do Vietnã também supera em oito vezes a do Camboja e em quinze vezes a do Laos. Em resumo, os três países permanecem comparáveis mas distintos, com trajetórias que são e continuarão sendo diferentes.

Especialistas regionais geralmente consideram que esses três países adotaram – por força de uma decisão consciente de suas elites – uma política econômica nacional “reformista” (voltada para o mercado). Considera-se que o Vietnã e o Laos o tenham feito em 1986, nos congressos nacionais dos partidos comunistas de cada um deles realizados naquele ano. À época, os dois países já eram governados por partidos comunistas. O Vietnã adotou uma política denominada *doi moi* (que, literalmente, significa “nova mudança”, mas que – em geral – é traduzida como “renovação”), enquanto o Laos anunciou um “novo mecanismo econômico” baseado em um “novo pensamento”<sup>1</sup>. Diz-se que o Camboja seguiu o exemplo em 1989, após a saída das tropas vietnamitas.

Em relação ao que se postula ter sido feito pelas elites, o consenso é que, em cada caso, as mudanças tiveram uma dimensão política e econômica, ainda que a última tenha tido um alcance maior que a primeira. Esse consenso, no entanto, dá demasiada ênfase à mudança, às políticas formais e às iniciativas das elites, ao passo que subestima o significado da continuidade econômica e política e a importância de *outros* fatores – *além* das iniciativas políticas das elites – que moldaram os acontecimentos nesses três Estados.

Nesse contexto, é relevante a medida em que as elites dos três países apenas formalizaram iniciativas ou experimentos espontâneos, “de baixo para cima”, de representantes, diretores de empresas, moradores das cidades ou agricultores. Em geral, as elites preferem parecer estar no controle, e não admitem quando não estão agindo, mas sim reagindo. No entanto, como se afirma em relação ao caso chinês, qualquer relato que negue o papel das iniciativas informais

ou não autorizadas é “altamente oficialesco”, “desviando-nos da dinâmica real do processo de reforma”<sup>2</sup>. Isso não significa negar que as elites tenham dado início a mudanças, mas sim defender uma avaliação equilibrada que observa o papel do informal e do formal e que considera a continuidade e a mudança. Tal equilíbrio é igualmente importante ao se avaliar mudanças políticas – mesmo onde elas se encontram aquém de uma transição democrática completa – e reformas econômicas.

### **Limites da Reforma Política Formal**

Nos limites de seus respectivos regimes unipartidários, Vietnã e Laos adotaram rumos semelhantes na reforma de seus sistemas políticos. A trajetória do Camboja foi diferente, embora tenha tido politicamente o mesmo desfecho de seus vizinhos, apesar da transição democrática pela qual passou no início dos anos de 1990.

Embora as reformas lançadas no Sexto Congresso do Partido Comunista do Vietnã e no Quarto Congresso do Partido Revolucionário do Laos em 1986 sejam muitas vezes consideradas preponderantemente econômicas, em ambos os casos elas tiveram um componente político evidente. No Vietnã, a principal declaração política daquele ano destacou problemas que incluíam a má coordenação entre o Partido Comunista e o governo e a tendência de representantes do Partido de agir fora da lei e violar procedimentos eleitorais. Essa crítica deu início a movimentos formais do Partido para instituir o “império da lei”, fortalecer o papel da Assembleia Nacional e esclarecer o relacionamento entre o Partido, o governo e os cidadãos. Tais questões permanecem atuais: exatamente como o Partido enxerga o “império da lei” e o relacionamento “correto” entre cidadãos e o Estado são questões em aberto.

As reformas no Laos também focaram no Estado de direito e incluíram a promulgação da primeira constituição pós-colonial do país em 1991, com ênfase no fortalecimento da burocracia. Nos dois paí-

ses, houve uma flexibilização na esfera social por meio da “desestabilização da vida cotidiana”<sup>3</sup>. Restrições para viagens domésticas e até internacionais foram enfraquecidas; a vigilância diária tornou-se menos difusa e intensa; e foram autorizados novos veículos de mídia e associações e também grupos informais, incluindo grupos religiosos. Embora nada disso tenha culminado em uma transição democrática no Vietnã ou no Laos – o controle do Partido Comunista continuou e forças de segurança permaneceram sendo expressivas –, em ambos os países a atmosfera tornou-se sensivelmente mais livre.

No fim da década de 1980 e início da década de 1990, protestos populares na Praça Tiananmen, a queda do Muro de Berlim e o colapso do comunismo na Europa Central, no Leste Europeu e na antiga União Soviética abalaram o mundo, dando início a discussões sobre o futuro dos sistemas políticos do Vietnã e do Laos. Grande parte dessas discussões continuou nos bastidores desses regimes fechados. É difícil saber exatamente o que foi dito. Porém, o veredicto básico foi evidente. No início da década de 1990, o Vietnã e o Laos silenciaram o que pareciam ser vozes minoritárias clamando por pluralismo político. No Laos, dois antigos vice-ministros e um representante do Ministério da Justiça foram detidos por terem supostamente tramado a derrubada do regime<sup>4</sup>. No Vietnã, um membro do politburo foi demitido antes do Sétimo Congresso do Partido Nacional em 1991, aparentemente por ter advogado por uma política multipartidária.

Reforçando sua oposição à política democrática, ambos os partidos governantes emitiram declarações rejeitando decisivamente o que chamaram de “demandas liberais extremas” (Vietnã) e “um sistema multipartidário” (Laos)<sup>5</sup>. Desde então, os partidos continuaram estagnados. Ambos continuam a tratar do desenvolvimento da “democracia”. Todavia, isso não significa uma democracia liberal. Ao contrário. Eles se referem, por exemplo, a aumentar o número de membros do partido governante com direito a voto nas eleições dos principais líderes, elevação do número de cargos no

governo local eleitos diretamente, e garantias para que o Partido Comunista dê mais atenção a membros do Estado, legisladores e cidadãos.

Desde o início da década de 1990, o Vietnã e o Laos abriram suas portas a diversas organizações doadoras bilaterais e multilaterais e também a organizações não-governamentais (ONGs), recebendo delas significativa ajuda e assistência técnica nesse processo. Entre os doadores, encontram-se asiáticos e ocidentais. No Laos, há forte presença chinesa, tailandesa e vietnamita. O grande doador asiático ao Vietnã é a China, mas a presença chinesa é gerenciada com cautela (os dois países travaram uma curta – porém amarga – guerra de fronteira no início de 1979 e continuaram com confrontos armados de fronteira até 1990). Doadores ocidentais têm trabalhado com os governos do Vietnã e do Laos em áreas relacionadas à governança – como administração pública e reforma do sistema judiciário –, combate à corrupção e desenvolvimento da sociedade civil. Todavia, nada disso causou um impacto muito expressivo na política dos dois países.

A trajetória do Camboja foi um pouco diferente. Após a invasão vietnamita em 1978 para expulsar o violento Khmer Vermelho, o Camboja foi governado por um regime apoiado por Hanói e liderado a partir de 1985 pelo primeiro-ministro Hun Sen. Na década de 1980, uma guerra civil emergiu: de um lado, uma coalisão entre monarquistas e o Khmer Vermelho; do outro, o regime apoiado por Hanói. A paz foi possível apenas quando o Vietnã, por motivos políticos domésticos, decidiu que não seria mais possível sustentar sua presença militar no Camboja. Após o acordo de paz (assinado em Paris em 1991), a ONU executou uma importante operação que culminou nas eleições de 1993, disputada por 19 partidos.

Ao menos no curto prazo, a ONU teve um impacto significativo. O Camboja adquiriu alguns dos preceitos formais do constitucionalismo liberal, inclusive uma nova lei fundamental alinhada aos princípios de tal constitucionalismo. As atividades da sociedade civil também aumentaram significativamente, e surgiram mídias críticas

e diversas. No entanto, esse florescimento liberal logo começou a definhir. As eleições continuaram em intervalos regulares, mas os ganhos obtidos no início da década de 1990 foram revertidos nas mãos de Hun Sen e de seu Partido do Povo Cambojano (PPC), determinados a manter o forte controle sobre o poder. O resultado tem sido a supressão sistemática da oposição política, inclusive do partido monarquista conhecido como FUNCIN-PEC (o antigo parceiro de coalizão do PPC) e do Partido Sam Rainsy. Críticos do governo na mídia, sindicatos trabalhistas e a sociedade civil em geral têm sido comprados ou silenciados por uma combinação de clientelismo, intimidação, mudanças nas leis eleitorais e recursos a tribunais politicamente tendenciosos<sup>6</sup>.

Na eleição mais recente, conduzida em julho de 2008, o PPC conquistou 90 dos 123 lugares, e pela primeira vez desde 1993 pôde formar um governo próprio. O Partido também controla 90% de todas as comunas e comitês de governos locais<sup>7</sup>. Essa é uma transformação notável para um partido que – como muitos tendem a esquecer – ficou em segundo lugar, atrás do FUNCIN-PEC, na eleição de 1993.

A exemplo de seus pares no Vietnã e no Laos, o governo cambojano permitiu a operação da comunidade internacional de doadores, trabalhando com ela, desde a década de 1990, em uma gama de reformas da governança. Também no caso cambojano, os doadores são asiáticos e ocidentais, com a China e o Vietnã se destacando em relação aos últimos. Assim como no Vietnã e no Laos, foi fortemente limitado o efeito da atuação dos doadores internacionais sobre a orientação política básica do Camboja.

### **As Formidáveis Forças da Continuidade**

Por que esses três países vizinhos – o Camboja após o interlúdio da transição de 1993 e os outros dois mais ou menos continuamente – seguiram tão insistentemente um caminho não democrático? A resposta pode estar nas culturas políticas de suas elites, que são ex-

tremamente parecidas. Foge do escopo deste artigo buscar tal semelhança desde suas origens<sup>8</sup>, mas podemos documentar as características em comum compartilhadas por tais culturas políticas e descrever seus efeitos.

No cerne das culturas políticas do Vietnã, Camboja e Laos, estão presentes doses elevadas de elitismo e paternalismo. Sob sua influência, premissas culturais sobre o relacionamento adequado entre o Estado e seus cidadãos, ou entre governantes e governados, contrastam fortemente com o observado no Ocidente. Nessas sociedades do Sudeste Asiático, há uma forte convicção implícita de que a boa vontade e a alta capacidade moral de quem detém o poder – e não os pesos e contrapesos impessoais apoiados pela tradição liberal – devem agir como limitadores fundamentais do poder<sup>9</sup>. A relevância dessa mentalidade cultural pode ser percebida também na ênfase dada à família (ou, mais precisamente, em quem são os pais) nos três países.

Considerando-se a cultura política, fica mais fácil entender por que os três partidos governantes rejeitam o pluralismo e sentem-se profundamente desconfortáveis em relação à sociedade civil ou a qualquer forma de organização que atue fora das estruturas do Estado ou do partido governante. Nesse sentido, é importante ressaltar que os regulamentos que legalizam ONGs e suas relações têm progredido lentamente – muitas vezes de forma controversa – nos três Estados.

O foco da cultura política também ajuda a entender a natureza das eleições. Nos três países, as instâncias superiores de poder consideram o ato de votar menos como uma competição de alternativas do que como uma chance para os cidadãos confirmarem os méritos intrínsecos de seus líderes<sup>10</sup>. Portanto, no Vietnã e no Laos, o Estado busca controlar quem é eleito para o parlamento. Já no Camboja, Hun Sen agiu como que por instinto para apagar qualquer imagem de eleições como competições sérias.

Atribuir à cultura política seu peso adequado levanta questões profundas sobre o que acontece quando os partidos governantes

trabalham com a comunidade de doadores internacionais em áreas como reforma da administração pública ou de combate à corrupção. As reformas defendidas por esses doadores envolvem tipicamente pesos e contrapesos institucionais que as elites dos países em questão consideram ambivalentes. Independentemente do que os doadores pensem estar fazendo, a realidade é que ou as elites locais não estão tão engajadas nas reformas liberais institucionais ou insistem em interpretá-las e aplicá-las de maneira não liberal. Por fim, um foco na cultura política torna mais fácil compreender (embora não tolerar) a tendência dos governantes de tratar dissidentes e outros críticos de maneira tão severa. Direitos, parecem acreditar os governantes, derivam da submissão à mentalidade paternalista e centrada nas elites. Não se submeter, portanto, significa não ter direitos<sup>11</sup>.

Além de uma cultura política hostil, outro grande obstáculo que a política liberal enfrenta nos três países está relacionado à ascensão da “política do dinheiro” e à consequente mercantilização do Estado. O relato convencional sobre as reformas no Sudeste Asiático as associa (implícita ou explicitamente) à liberalização econômica e à neutralização do Estado. Mas não foi isso o que aconteceu. De fato, nos três casos, os anos de reforma presenciaram uma expansão do mercado, mas presenciaram também uma forma de avanço – e não de isolamento – do Estado, uma vez que políticos, membros do Estado e aqueles próximos a eles ampliaram, para enriquecimento próprio, o acesso “privilegiado” a oportunidades de negócios associadas à expansão do mercado e à globalização.

No Vietnã, esse processo foi observado pela primeira vez em relação ao surgimento de novos interesses de negócio por parte do Estado a partir da década de 1980, à medida que aqueles com relações políticas começaram a acumular capital por meio de transações de mercado mesmo sob um esquema de planejamento central. No Laos, a mercantilização do Estado é evidenciada pelas referências frequentes a políticos e familiares de políticos que são conhecidos por ocuparem os principais cargos da economia do país. No

Camboja, o processo começou no fim da década de 1980, com a venda de ativos do Estado, principalmente pelo PPC, com Hun Sen procurando fazer amigos e influenciar pessoas em antecipação às mudanças no cenário político.

As características dessa economia política da “era de reformas” são similares nos três países. Em primeiro lugar, as ligações e relações políticas são fundamentais. Elas são necessárias à obtenção de proteção política e ao acesso à terra, ao capital e a contratos, ou para se obter (ou contornar) autorizações necessárias. Conflitos de interesse são comuns, com membros do Estado (frequentemente agindo por meio de amigos ou parentes) atuando em setores da economia cujas regulamentações estão sob sua responsabilidade. São comuns também a especulação e a obtenção de benefícios pelo uso indevido de informações privilegiadas obtidas graças à ocupação de um cargo público. A especulação fundiária – ou, no caso do Camboja, a apropriação definitiva de terra – existente nos três Estados revelou-se um caminho fácil para o enriquecimento instantâneo de muitos atores estatais, principalmente desde que a terra recuperou seu status de *commodity* comercializável no fim da década de 1980.

Para muitos nessas sociedades, há uma forte relação entre deter um cargo público e acumular riqueza privada. No âmbito da cultura política elitista, estamos presenciando um fenômeno com raízes históricas profundas, mas que também foi impulsionado por novas circunstâncias – nesse caso, aquelas associadas à reforma econômica baseada no mercado. Nos três Estados, os salários dos cargos públicos são baixos, mas aspirantes pagam caro para detê-los e, conseqüentemente, ter fácil acesso a benefícios. Portanto, um suborno oferecido em troca da preferência para um cargo parece um investimento que pode ser facilmente recuperado com rendimentos e outras oportunidades disponíveis a um burocrata bem posicionado<sup>12</sup>.

Nos três países, essa economia política tem impactado fortemente a política. A desigualdade é alta, não apenas em termos de renda, mas também em relação à concentração da propriedade da terra. No Cam-

boja, por exemplo, onde o processo de acumulação tem sido mais ganancioso, um décimo da população detém quase dois terços das terras, e um décimo desse um décimo – ou um por cento de todos os cambojanos – detém cerca de 20% a 30%. Uma em cada cinco famílias rurais é sem-terra, e esse número aumenta dois pontos de porcentagem por ano<sup>13</sup>. Interesses econômicos exercem crescente influência sobre a política, às vezes ao ponto de capturar o Estado. Pressões de bastidores sobre o governo aumentam sensivelmente à medida que empresas tentam modelar as regulações de modos que as beneficiem. Agora, os partidos comunistas no poder permitem que empresários juntem-se a eles e que figuras importantes do setor privado tenham lugar no parlamento. Por fim, o estreitamento de laços entre o governo e as empresas está fazendo surgir um pendor estatal em benefício do capital em disputas comerciais, além de estar reforçando os sentimentos instintivamente hostis da elite política em relação a sindicatos trabalhistas independentes.

Por fim, há uma relação direta entre a economia política da “era das reformas” e o fracasso de grandes avanços na governança liberal. Na área da reforma da administração pública – por muito tempo, o cerne dos esforços dos países doadores –, tentativas de se evitar burocracias desnecessárias falham continuamente, uma vez que cargos ou funções eliminados são substituídos por novas funções ou gabinetes. Isso geralmente confunde quem está de fora, mas faz total sentido para qualquer um que entenda a forte relação entre a detenção de um cargo público e a acumulação de riquezas nessas sociedades. Fechar estruturas burocráticas ou esclarecer detalhadamente as funções dos cargos públicos entra em confronto com o comportamento discricionário dos atores estatais que permite a eles complementar seus salários. Portanto, para eles, o aprimoramento da burocracia deve ser subvertido.

### **Protesto Espontâneo e Sociedade Civil**

Embora intensas, as forças da cultura e os interesses que impõem obstáculos à política liberal não foram capazes de evitar o surgimen-

to de novas formas de protesto e ativismo civil no Sudeste Asiático comunista. Na década de 1980, protestos populares – ou, mais precisamente, qualquer forma de organização fora do âmbito do Estado unipartidário – eram extremamente raros. Isso começou a mudar na década de 1990. Ainda que o ambiente regulatório que rege o ativismo da sociedade civil permaneça incerto ou limitado, não houve uma re-stalinização da vida cotidiana, e esse ativismo social não ficou estagnado. Protestos de pequenas proporções tornaram-se comuns e os de maiores dimensões não são raros, com cidadãos ocupando ruas ou acampando fora de repartições públicas em busca de soluções para suas reivindicações.

Nas três sociedades, a maior parte dos protestos é relacionada a disputas por terras ou a queixas contra a corrupção. Entretanto, católicos vietnamitas têm se manifestado também pela liberdade religiosa, enquanto os cambojanos têm protestado em virtude de disputas por um templo religioso com a Tailândia. O Vietnã também vem testemunhando protestos de seus cidadãos contra ações chinesas no Mar da China Meridional, onde as Ilhas de Spratly – desabitadas, mas ricas em hidrocarbonetos – são objeto de disputas territoriais sino-vietnamitas.

No Camboja, a oposição realizou comícios políticos no fim da década de 1990. Agora, o espaço para isso é limitado e os riscos são grandes. No Vietnã e no Laos, alguns indivíduos e grupos buscaram se reunir contra o Estado, apesar de restrições impostas aos partidos da oposição. Houve um único protesto de estudantes e professores no Laos em 1999, e, em 2006, dissidentes vietnamitas lançaram o Bloco 8406, mas, em ambos os casos, a repressão oficial bateu o martelo com força, suprimindo o florescimento da liberdade de expressão e de manifestação.

No que tange às forças capazes de promover mudanças políticas, as atividades de dissidentes ou da oposição têm sido superadas em importância por um novo ativismo de bastidores das classes médias

que emergem nos três países. Por meio de diversas redes e ONGs, vietnamitas, cambojanos e (em menor proporção) os laocianos com acesso a algum recurso e à educação estão começando a pressionar seus respectivos governos em questões que vão desde a proteção de recursos à proteção dos direitos das mulheres e dos portadores de deficiência. Em geral, esses processos são, na melhor das hipóteses, pouco institucionalizados e dependem de contatos pessoais dos ativistas e da boa vontade de órgãos estatais para engajar a sociedade. No entanto, nota-se um certo progresso, com ONGs bem relacionadas sendo capazes de “fazer funcionar o sistema” e alcançar resultados. Nesse ponto, vale ressaltar que, em diversas ocasiões, o ativismo da sociedade civil apresenta um aspecto fortemente nacionalista e não está (ou pelo menos não ainda) pressionando pela substituição do sistema unipartidário. Em vez disso, busca-se apenas reformar um Estado em relação ao qual alguns ativistas professam fervorosa lealdade.

O surgimento da sociedade civil não teria sido possível sem as diversas mudanças sociais que ocorreram no Vietnã, Camboja e Laos desde 1986. Os cidadãos, sobretudo os pertencentes às classes médias urbanas, estão, em geral, mais ricos e educados do que antes. Eles viajam mais, têm mais chances de trabalhar para organizações internacionais e, portanto, têm mais experiência de como as coisas são feitas em outros países. Além disso, estão mais expostos a uma variedade maior de mídias antigas e novas, inclusive internacionais. Eles são mais confiantes e menos tolerantes a abusos por parte do Estado. Isso não significa necessariamente que eles estejam exigindo o fim do sistema unipartidário, mas sim que estão cientes de seus direitos e querem mais voz nos assuntos que os influenciam.

Certamente, há tensão entre essa mentalidade das classes médias emergentes e a cultura política elitista resistente a mudanças. No entanto, a tensão é menos forte do que se imagina, em parte por que elites e classes médias influenciam-se mutuamente. Grande parte da classe média do Sudeste Asiático surgiu não muito longe do Estado e

permanece ligada a ele, muitas vezes por meio de familiares que são membros do Estado, sejam eles eleitos ou não-eleitos. Por outro lado, esses atores estatais também viajam, admitem meios de comunicação estrangeiros e interagem com as organizações internacionais – mudanças sociais afetam tanto os membros do Estado quanto outros cidadãos. Portanto, a natureza das elites governantes vietnamitas, cambojanas e laocianas está mudando por meio de um processo que deverá influenciar também os partidos no poder, embora a um passo mais lento do que o observado na sociedade (principalmente na sociedade urbana) em geral<sup>14</sup>.

### **Perspectivas Futuras**

O que o futuro reserva para a política dos três Estados? É improvável um colapso dos regimes dos três países – os governantes em Hanói, Phnom Penh e Vientiane não estão contra a parede. A legitimidade do Estado unipartidário de cada um deles advém de fontes diversas: desempenho econômico, nacionalismo, preocupações com a ordem e o carisma pessoal dos principais atores estatais, por exemplo. No entanto, é difícil estimar qual a dimensão do apoio ao regime e quão forte ele é, uma vez que as pessoas relutam em falar abertamente sobre isso e não há pesquisa de opinião objetiva e científica. Em relação às eleições, todos os candidatos no Vietnã e no Laos devem ser sancionados pelo Partido Comunista, e a maior parte deles é de membros do Partido. No Camboja, partidos de oposição se enfrentam nas eleições, mas a compra de votos e a intimidação são importantes fatores de preocupação. Além disso, os três Estados possuem imponentes forças de segurança. O regime de Hun Sen, no Camboja, é considerado o menos estável, devido à forma mais violenta e gananciosa que as elites procuram acumular riquezas. Porém, é também o Estado com mais força no combate à oposição.

O colapso do comunismo na China provavelmente teria repercussão nos três Estados, assim como o colapso do comunismo no Vietnã afetaria o Camboja e o Laos. Mesmo assim, poucos acadêmicos es-

peram um desfecho como esse no curto ou no médio prazo. O PPC, do Camboja, poderá enfrentar dificuldades após a saída de Hun Sen. Contudo, ele tem 60 anos de idade e, portanto, deverá governar por mais alguns anos. Por outro lado, os estados unipartidários do Vietnã e do Laos possuem lideranças coletivas. Por isso, há menos motivos para preocupação em relação a uma crise de sucessão.

À parte a questão sobre a sucessão de Hun Sen, nossa análise nos leva a crer na continuidade dos regimes atuais dos três Estados por mais alguns anos, ainda que combinada a uma gradual evolução do sistema político. Tal evolução vem ocorrendo nos últimos quinze ou vinte anos. Isso significa que, embora não tenham ocorrido mudanças nos partidos governantes (mesmo no Camboja, onde o PPC se valeu de táticas violentas para reconquistar o poder logo após perder a eleição de 1993), a sociedade como um todo não ficou estagnada e seu fermento impactou a elite no poder. Com o tempo, isso expandirá o escopo do que é considerado, ou não, possível.

No longo prazo, não descartamos a possibilidade dos partidos comunistas vietnamita e laociano permitirem a formação de outros partidos políticos, ou que o PPC no Camboja dê mais liberdade aos partidos de oposição. No entanto, as culturas políticas não liberais desses três países estão mudando lentamente, e o controle de cargos públicos ainda significa muito dinheiro. Assim, o “longo prazo” pode ser realmente longo. A mesma afirmação poderia ser feita em relação a outros países do Sudeste Asiático. Talvez os acontecimentos evoluam para uma situação semelhante à da Coreia do Sul, que – cerca de um quarto de século após sua transição democrática – é uma democracia em pleno funcionamento, mas na qual persistem costumes tradicionais (como a tendência de tudo girar em torno do presidente), o que confere à vida política sul-coreana um caráter diferenciado<sup>15</sup>.

Será que uma evolução como essa ocorrerá nos três países do Sudeste Asiático em análise? Em relação ao Camboja, não é possível afirmar com muita certeza. As (enfraquecidas) forças da oposição

como as de lá não se separaram totalmente dos valores autoritários da cultura política tradicional e também não estão firmemente baseadas no liberalismo constitucional clássico. Portanto, se algum modelo de oposição chegar perto de encontrar seu rumo ao poder, o que não deverá acontecer no curto prazo, ele levará consigo premissas elitistas e paternalistas sobre como conduzir a vida política.

Em relação ao Vietnã e ao Laos, é admirável o crescimento do ativismo de suas sociedades civis e as influências liberais que isso revela. Todavia, os dois países não apresentam uma perspectiva totalmente liberal. Portanto, no caso dos três países, não seria correto assumir que uma mudança do regime político na direção do multipartidarismo significaria o triunfo dos valores liberais.

Ainda assim, a mudança de um regime unipartidário representaria enorme progresso. Portanto, vale considerar como isso poderia vir a acontecer. Se a experiência de outros Estados servir como exemplo, uma possibilidade é que o partido governante enxergue o sistema político atual como uma grande responsabilidade e faça algo para mudá-lo. Poderão ocorrer protestos generalizados, como na Coreia do Sul da segunda metade da década de 1980. Ou o processo poderá ser mais tranquilo, como ocorreu em Taiwan por volta da mesma época. Lá, os Nacionalistas Chineses no poder iniciaram diálogos com a oposição em 1986 não em resposta à pressão popular, mas sim como parte de uma estratégia para mitigar a crescente marginalização da República da China no mundo, após Pequim ter retomado o diálogo político<sup>16</sup>. Na Coreia do Sul, a mudança ocorreu em 1987, quando Roh Tae-woo, o candidato à presidência do Partido Democrático da Justiça, rompeu acordos com o então mandatário Chun Doo-hwan ao acatar – face a importantes preocupações sociais e trabalhistas – pedidos da oposição por eleições presidenciais diretas<sup>17</sup>.

É claro que divisões na elite motivadas por crises internas constituem alavancas de mudança política em diversos lugares. Tanto no caso da Coreia como no de Taiwan, o partido governante ganhou

tempo para si à medida que adotou o multipartidarismo por alguns anos antes de a oposição chegar ao poder. Não é difícil imaginar uma situação semelhante ocorrendo nos três casos nos próximos anos.

Em outro cenário, é possível que os partidos governantes consigam conter qualquer oposição emergente, formando grupos de oposição “leais” ao regime. O Partido de Ação do Povo de Singapura, há muito tempo no poder, fez algo semelhante com seus “membros designados ao parlamento”<sup>18</sup>. Tal abordagem pode parecer atrativa para antigas elites governantes preocupadas com a possibilidade de uma real política de oposição. Todavia, é difícil prever como uma oposição “domada” possa gerar legitimidade ou tranquilizar aqueles que busquem uma mudança profunda. No entanto, não está descartada a hipótese de elites do Vietnã ou do Laos escolherem esse caminho para evitar o que temeriam ser um processo divisivo e desestabilizador de formação de partidos políticos. Quaisquer que sejam os caminhos assumidos no Vietnã, Camboja e Laos, o desfecho menos provável é o do surgimento repentino e global de uma política liberal.

## NOTAS

1. Borje Ljunggren, ed., *The Challenge of Reform in Indochina* (Cambridge: Harvard University Press, 1993).

2. Barry Naughton, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978–93* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), 22.

3. Adam Fforde, “The Political Economy of ‘Reform’ in Vietnam: Some Reflections,” material não publicado, 1991, 8.

4. Søren Ivarsson, Thommy Svensson e Stein Tønnesson, *The Quest for Balance in a Changing Laos: A Political Analysis*, NIAS Reports 25, 1995, Nordic Institute for Asian Studies, Copenhagen, 51–52.

5. Partido Comunista do Vietnã, *Sétimo Congresso Nacional: Documentos* (Hanoi: Vietnam Foreign Languages Publishing House, 1991), 104; e Ivarsson et al., *Quest for Balance*, 38–39.

6. Caroline Hughes, *The Political Economy of the Cambodian Transition, 1991–2001* (London: Routledge, 2003).

7. David Chandler, “Cambodia in 2009: Plus C’est la Même Chose,” *Asian Survey* 50 (janeiro/fevereiro de 2010): 229.

8. Sem pretensão de ser determinista ou de esquecer o caráter mutável da cultura, eu afirmaria que a resistência à democracia nessas sociedades reside na interseção entre algo único do Sudeste Asiático e um legado de longo domínio comunista. A noção de “algo único do Sudeste Asiático” refere-se à influência da Índia na China – ou a união da influência Indiana e Chinesa – na era pré-colonial e como essa influência se desdobrou de forma diferente no Vietnã, Camboja e Laos, respectivamente, resultando em um legado que permanece até hoje. Para mais informações sobre o assunto, consulte Alexander Woodside, *Vietnam and the Chinese Model: A Comparative Study of Nguyen and Ching Civil Government in the First Half of the Nineteenth Century* (Cambridge: Harvard University Press, 1971); Robert S. Newman, *Brahmin and Mandarin: A Comparison of the Cambodian and Vietnamese Revolutions*, Centro de Estudos do Sudeste Asiático, Documentos de Trabalho, Universidade de Monash, 1978.

9. Geir Helgesen e Li Xing, “Good Governance—Democracy or *Minzhu*,” em Hans Antl’ov and Tak-Wing Ngo, eds., *The Cultural Construction of Politics in Asia* (Richmond, Surrey: Curzon, 2000), 175–202.

10. R.H. Taylor, ed., *The Politics of Elections in Southeast Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

11. Antl’ov e Ngo, *Cultural Construction of Politics*.

12. Martin Gainsborough, Dang Ngoc Dinh e Tran Thanh Phuong, “Corruption, Public Administration and Development: Challenges and Opportunities as Viet Nam Moves Towards Middle-Income Status,” em Jairo Acu-na-Alfaro, ed., *Reforming Public Administration Reform in Vietnam: Current Situation and Recommendations* (Hanói: National Political Publishing House, 2009), 377–427.

13. Caroline Hughes, “Cambodia in 2007: Development and Dispossession,” *Asian Survey* 48 (janeiro/fevereiro de 2008): 71.

14. Embora seja raro encontrar dados comparativos confiáveis, os três países passaram por altos níveis de migração da zona rural para a zona urbana nos anos de reforma. As cidades do Vietnã e do Camboja são muito maiores do que as do Laos. Mesmo assim, o processo de urbanização e seus efeitos não foram menos significativos nesses dois países. Massas de imigrantes rurais impactam a infraestrutura urbana e causam novas pressões sociais. Em relação à classe média urbana, há sinais de expansão nos três países, evidenciados pelo consumo, viagens internacionais e educação e maior tempo de lazer. O ativismo político da classe média, geralmente de natureza reformista, é mais marcante no Vietnã, embora o Camboja e o Laos também estejam presenciando o surgimento de redes de ativistas nesse segmento social. Para apoio, consulte Sarthi Acharya, “Labour Migration in the Transitional Economies of South-East Asia,” Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, dezembro de 2003, 1–21; e Lisa Drummond e Mandy Thomas, eds., *Consuming Urban Culture in Contemporary Vietnam* (London: RoutledgeCurzon, 2003).

15. Tat Yan Kong, “Power Alternation in South Korea,” *Government and Opposition* 35 (julho de 2000): 370–91.

16. Laurence Whitehead, "Afterword: On Cultures and Contexts," em Antl'ov and Ngo, *Cultural Construction of Politics*, 234.

17. Han Sung-Joo, "South Korea in 1987: The Politics of Democratization," *Asian Survey* 28 (Janeiro de 1988): 52–61.

18. Michael Barr, "Perpetual Revisionism in Singapore: The Limits of Change," *Pacific Review* 16, no. 1 (2003): 77–97.



*Plataforma Democrática* ([www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org)) é uma iniciativa da Fundação IFHC e do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na América Latina, através da produção de conhecimento e do debate pluralista de ideias sobre as transformações da sociedade e da política na região e no mundo.

Oferece uma infraestrutura virtual com um banco de dados e uma biblioteca *on-line* que facilita o acesso a instituições de pesquisa que trabalham temas relacionados à democracia na América Latina e à sua produção intelectual. Por sua vez, desenvolve pesquisas em áreas-chave para a consolidação da democracia na região, que posteriormente são discutidas com intelectuais públicos latino-americanos e transformadas em textos amplamente difundidos. Conjuntamente com 21 centros de pesquisas associados, localizados em 11 países da América Latina, realiza fóruns para promover o diálogo entre os produtores de conhecimento e os diferentes atores sociais e políticos.

As principais áreas de trabalho da Plataforma Democrática são:

Transformações Geopolíticas Globais e instituições democráticas:

[http://www.plataformademocratica.org/Portugues/  
PublicacoesAmericaLatina.aspx](http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesAmericaLatina.aspx)

[http://www.plataformademocratica.org/Portugues/  
PublicacoesBrasilAmericaSul.aspx](http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesBrasilAmericaSul.aspx)

Meios de comunicação e Democracia:

[http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesPlataforma.  
aspx#MediosComunicacion](http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesPlataforma.aspx#MediosComunicacion)

[http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Poder\\_politico\\_e\\_meios.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Poder_politico_e_meios.pdf)

Sociedade civil e democracia:

[http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Usos\\_abusos\\_e  
desafios\\_da\\_sociedade\\_civil\\_na\\_America\\_Latina.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Usos_abusos_e_desafios_da_sociedade_civil_na_America_Latina.pdf)

Biblioteca virtual:

<http://www.plataformademocratica.org/Portugues/BuscaPublicacoes.aspx>